

Menace climatique : qu'en dit-on à l'ONU ?

Compte tenu de l'accentuation des effets visibles du changement climatique, l'Organisation des Nations Unies (ONU) attire l'attention sur les conséquences sécuritaires de celui-ci et tente d'élargir le débat en signalant également les opportunités diplomatiques que présente cette situation.

« [L]es faits sont évidents : le changement climatique est réel et s'accélère de manière dangereuse. [...] Le changement climatique non seulement exacerbe des menaces à la paix et à la sécurité internationales, mais il est lui-même une menace à la sécurité et à la paix internationales » (1). En ces termes, le secrétaire général Ban Ki-moon exprime en 2011 un constat élaboré à diverses reprises dans les rapports de l'organisation. L'ONU multiplie en effet les discours portant sur les menaces climatiques, également discutées dans le cadre du Conseil de Sécurité. Si l'ajout du changement climatique à l'agenda du Conseil de Sécurité ne suscite pas le consensus auprès des États membres, profondément divisés sur la question, elle maintient l'attention des grandes puissances sur ses conséquences sécuritaires, que l'ONU essaie de transformer en opportunités diplomatiques.

La construction onusienne des menaces climatiques

L'ONU, chargée de « maintenir la paix et la sécurité internationales » (article 1 de la Charte), attire l'attention de ses États membres sur les dangers du changement climatique depuis de nombreuses années. D'une part, le changement climatique pourrait exacerber, voire provoquer, des tensions infra et inter-étatiques. D'autre part, il mettrait en péril la sécurité humaine des populations les plus vulnérables.

Un enjeu de sécurité classique : du multiplicateur de menaces à la menace

Tout d'abord, l'ONU présente le changement climatique comme un facteur de conflits. Alors que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a publié, en 2007, une évaluation environnementale post-conflit sur le Soudan

analyse

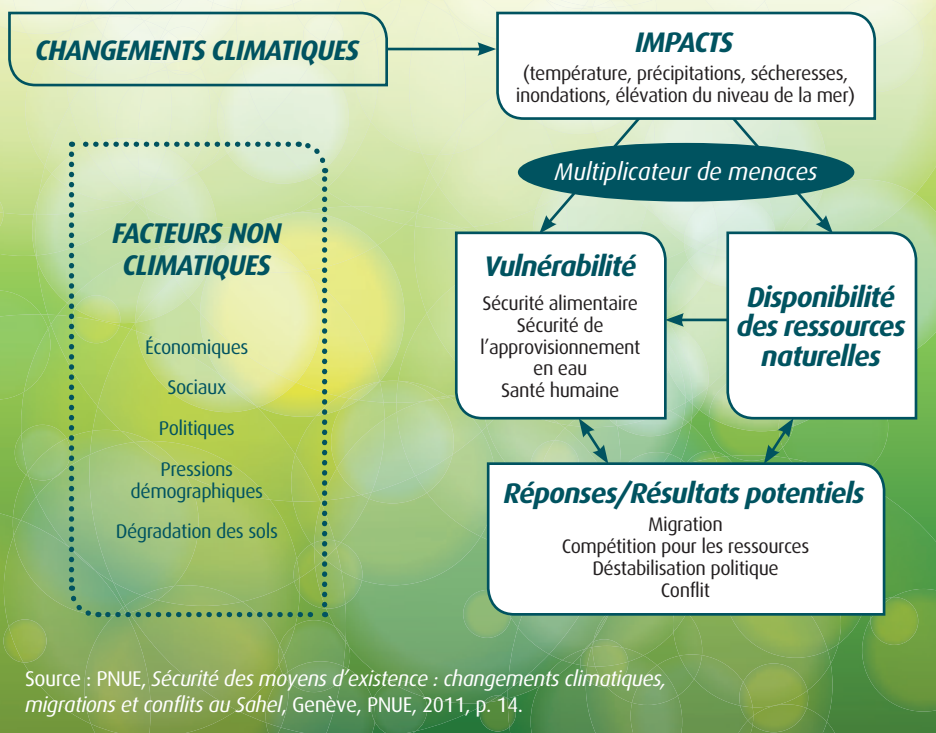
Par **Lucile Maertens**, docteure en science politique rattachée au Centre de recherches internationales de Sciences Po Paris (CERI) et assistante d'enseignement au Global Studies Institute (GSI) de l'Université de Genève. Ses travaux portent sur le multilatéralisme onusien, l'environnement et les études critiques de la sécurité.

Photo ci-dessus :

En juillet 2015, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, effectue une visite dans l'archipel du Svalbard, en Norvège, pour observer les effets du réchauffement climatique sur la région. À l'issue de sa visite, et alors qu'il avait déjà visité la région en 2009, il s'est déclaré choqué par ce qu'il avait vu et a appelé une nouvelle fois les dirigeants du monde entier à prendre des mesures fortes et rapides pour enrayer le phénomène. (© UN/Rick Bajornas)



Les liens entre les changements climatiques et la sécurité selon le PNUE



dans laquelle il évoque la désertification et les changements climatiques régionaux comme des facteurs de pauvreté et de conflits ⁽²⁾, les États membres de l'Assemblée générale ont également exprimé, en 2009, leur profonde préoccupation à l'égard des « répercussions que les effets néfastes des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau des mers, pourraient avoir sur la sécurité » ⁽³⁾. En 2011, les membres du Conseil de Sécurité se sont accordés sur une déclaration du président du Conseil s'appuyant sur une grammaire similaire : « Le Conseil craint que les effets préjudiciables éventuels des changements climatiques puissent, à long terme, aggraver les menaces existantes à la paix et la sécurité internationales. » ⁽⁴⁾ C'est à cette occasion que le secrétaire général Ban Ki-moon a affirmé que le changement climatique était non seulement un multiplicateur de menaces, expression employée dans son rapport de 2009 ⁽⁵⁾, mais aussi une menace à la sécurité internationale. Toutefois, la menace climatique mise en évidence par l'ONU ne se limite pas uniquement aux enjeux interétatiques de sécurité.

La sécurité humaine mise en péril

S'inscrivant dans la lignée de la première Conférence mondiale sur le climat qui appréhendait déjà, en 1979, les changements climatiques comme des menaces à la survie de l'humanité ⁽⁶⁾, l'ONU met en exergue les dangers du dérèglement du climat pour la sécurité humaine.

En 2008, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés affirme ainsi que : « Le changement climatique sape déjà les moyens de subsistance et la sécurité de beaucoup de personnes, augmentant les différences de revenus et approfondissant les inégalités » ⁽⁷⁾. De même, dans la cinquième version des

rapports du GIEC analysant l'évolution du climat, le Groupe de travail II consacre un chapitre complet à la sécurité humaine ⁽⁸⁾. Enfin, les travaux de Nicole Detraz et Michele Betsill portant sur une étude discursive des textes touchant à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) entre 1995 et 2006 ont montré que les débats internationaux sur les changements climatiques s'intéressaient principalement aux menaces à l'égard des êtres humains ⁽⁹⁾. La multiplication des événements climatiques extrêmes, comme conséquence du réchauffement global de la planète, apparaît dans ces textes comme une menace directe à la sécurité et à la vie des personnes vivant dans les zones à risque. S'il est vrai que dans le cadre de la CCNUCC, l'approche par la sécurité humaine a été privilégiée, l'ONU présente avant tout des menaces interdépendantes et des liens de causalité complexes.

Interdépendance des menaces climatiques

Le discours onusien montre finalement que les conséquences sécuritaires du changement climatique sont interdépendantes. Le PNUE résume ainsi les liens entre changement climatique et sécurité dans le schéma ci-contre incluant à la fois des dimensions relevant de la sécurité humaine – « vulnérabilités », « migration » – et des éléments de sécurité classique – « conflit », « déstabilisation politique ».

Les multiples dimensions du discours sécuritaire proposé par les acteurs onusiens se retrouvent lors des débats tenus au Conseil de Sécurité.

Le changement climatique au Conseil de Sécurité

Multipliant les angles d'approche mais dominé par un discours apocalyptique ⁽¹⁰⁾, le Conseil de Sécurité s'est saisi du changement climatique en 2007, 2011 et 2013 ⁽¹¹⁾. Si chacune des discussions a nourri l'intérêt de nombreux États désireux d'intervenir, le choix de la formule Arria – réunion confidentielle et informelle du Conseil de Sécurité – en 2013 traduit la stagnation des débats.

Le 17 avril 2007, sous la présidence britannique, le Conseil a débattu des potentiels impacts du changement climatique sur la sécurité internationale. Trois aspects plus spécifiques, bien qu'encore très larges, avaient été choisis pour orienter le débat : les potentielles conséquences sur les causes de conflits – touchant notamment à l'accès à l'énergie, à l'eau et à la nourriture et autres ressources rares –, les mouvements de population et la gestion des frontières. Aucun accord n'a été conclu à la suite de ce débat, qui a vu une forte division entre les pays du Nord et du Sud. Plus précisément, le Pakistan, au nom du Groupe des 77 ⁽¹²⁾, a exprimé l'opposition des pays en développement à l'égard de la saisine du Conseil, affirmant que le changement climatique relevait du mandat des instances universelles de l'ONU, et en premier lieu de l'Assemblée générale et de la CCNUCC.

La même division était perceptible le 20 juillet 2011 lorsque, à la suite d'une demande de l'Allemagne, le Conseil de Sécurité a de nouveau examiné le changement climatique. Une déclaration du Président a néanmoins été décidée, marquant ainsi la reconnaissance, de la part des États membres, de l'importance des potentiels enjeux de sécurité impliqués par le changement climatique.

Enfin, le 15 février 2013, une réunion selon la formule Arria, organisée par le Pakistan et le Royaume-Uni, a été consacrée à l'examen des conséquences du changement climatique sur



la sécurité internationale. De nouveau, le G77 et la Chine ont refusé de considérer le changement climatique comme une préoccupation légitime pour le Conseil, le définissant comme un problème de développement. Le choix de la formule Arria souligne ainsi le passage d'un débat public enregistré dans les documents officiels de l'ONU à une rencontre confidentielle ne permettant pas le vote d'une déclaration du président ou d'une résolution.

Cependant, le 30 juillet 2015, le Conseil de Sécurité a de nouveau discuté du changement climatique qui figurait parmi les principaux « problèmes des petits États insulaires en développement qui affectent la paix et la sécurité internationales » pour lesquels le Conseil s'était réuni (13). Révélant une reconfiguration des positions étatiques où l'on ne peut plus parler des pays en développement comme d'un ensemble uniforme, l'introduction du changement climatique dans l'agenda du Conseil de Sécurité confère ainsi aux pays les plus vulnérables un argument de poids pour faire pression sur les États les plus pollueurs – afin qu'ils réduisent leurs

ainsi de transformer ces dangers en ressources diplomatiques favorisant la coopération.

Lucile Maertens

Notes

- (1) *Security Council, in Statement, Says "Contextual Information" on Possible Security Implications of Climate Change Important When Climate Impacts Drive Conflict*, Département de l'information, SC/10332, 20 juillet 2011 (traduction de l'auteur).
- (2) PNUÉ, *Soudan : évaluation environnementale post-conflit*, rapport de synthèse, Nairobi, PNUÉ, 2007, p. 7.
- (3) Résolution de l'Assemblée générale, sans vote, parrainée par plus de 90 pays, A/63/L.8/Rev.1, 18 mai 2009.
- (4) Déclaration du président du Conseil de Sécurité, S/PRST/2011/15, 20 juillet 2011.
- (5) *Les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité*, rapport du Secrétaire général, A/64/350, 11 septembre 2009. p. 7.
- (6) Cette conférence historique organisée par l'Organisation météorologique mondiale (OMM, institution spécialisée de l'ONU) a abouti à la mise sur pied du Programme climatologique mondial de l'OMM et, en 1980, du Programme mondial de recherche sur le climat.
- (7) Antonio Guterres, *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, 2008, p. 3.
- (8) Christopher Field (dir.), *Changements climatiques 2014 : incidences, adaptation et vulnérabilité*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 755-792.
- (9) Nicole Detraz et Michele Betsill, « *Climate change and environmental security: For whom the discourse shifts* », *International Studies Perspectives*, 3 août 2009, vol. 10, n° 3, p. 309-310.
- (10) Chris Methmann, Delf Rothe, « *Apocalypse now (and then)! From exceptional rhetorics to risk management in global climate politics* », in Chris Methmann, Delf Rothe, Benjamin Stephan (dir.), *Interpretative Approaches to Global Climate Governance: (De)constructing the greenhouse*, Londres, Routledge, 2013, p. 105-121.
- (11) Conseil de Sécurité, 5663^e séance, S/PV.5663, 17 avril 2007 ; Conseil de Sécurité, 6587^e séance, S/PV.6587, 20 juillet 2011 ; Observation directe du débat sur la portée sécuritaire du changement climatique au Conseil de Sécurité, formule Arria, New York, 15 février 2013.
- (12) Coalition de 134 pays en développement destinée à renforcer le poids de ses pays membres dans les négociations à l'ONU. (NdIR)
- (13) « Le Conseil de Sécurité examine les problèmes des petits États insulaires en développement qui affectent la paix et la sécurité internationales », communiqué de presse officiel, CS/11991, 30 juillet 2015.
- (14) UNDPA, UNEP, *Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners*, Nairobi/New York, DPA/UNEP, 2015.

“ Le changement climatique pourrait être un outil de médiation permettant le dialogue autour d'un intérêt commun, la construction d'une confiance partagée et l'établissement de relations plus pacifiques. ”

émissions – et les États les plus développés – afin qu'ils financent les politiques d'adaptation.

L'entrée des problématiques climatiques dans l'agenda sécuritaire onusien est donc sujette à débat et favorisant l'apparition de divisions parmi les États membres, que l'ONU tente de minimiser en transformant le changement climatique en opportunité diplomatique.

Élargir le débat : de la menace à l'opportunité

Non seulement l'ONU attire l'attention sur les dangers du changement climatique, mais l'organisation suscite également l'espoir : le changement climatique et, plus largement, l'environnement constituent des plates-formes de coopération. En d'autres termes, le changement climatique pourrait être un outil de médiation (14) entre deux parties en conflit permettant le dialogue autour d'un intérêt commun, la construction d'une confiance partagée et l'établissement de relations plus pacifiques. L'organisation d'une rencontre entre acteurs locaux des deux parties en conflit au Sahara occidental, l'étude des tensions entre Haïti et la République dominicaine autour des ressources forestières et les interventions en Asie centrale pour permettre la coopération en matière d'eaux transfrontalières révèlent chacune comment l'environnement et le changement climatique créent des espaces de dialogue. Tout en reconnaissant les risques sécuritaires induits par le changement climatique, l'ONU propose

Photo ci-dessous :

Les disparités environnementales le long de la frontière entre Haïti et la République dominicaine sont flagrantes. Ici, dans le bassin versant du fleuve Artibonite, les différents niveaux de couvert forestier de chaque côté de la frontière reflètent toute la complexité du problème transfrontalier de déforestation. Ces inégalités peuvent attiser des tensions que l'ONU tente d'analyser et de prévenir. (© UNEP)

